



54590



NATIONS UNIES
CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Distr.
GENERALE

E/CN.14/HUS/14
21 octobre 1975

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

Préparatifs pour Habitat : Conférence des Nations Unies
sur les établissements humains

Vancouver (Canada), 31 mai - 11 juin 1976

GRANDS THEMES DE L'ACTION A ENTREPRENDRE A
L'ECHELON NATIONAL

Note du Secrétaire général de la Conférence

(Le texte reproduit dans le présent document a été soumis par le secrétariat d'Habitat à la Conférence régionale préparatoire africaine sur les établissements humains qui a eu lieu au Caire du 21 au 26 juin 1975. Il est transmis à tous les Etats membres de la Commission économique pour l'Afrique au cas ils n'auraient pas reçu le document original).

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
Introduction - - - - -	1 - 7	1
Politiques nationales en matière d'établissements humains/-	8 - 13	2 - 3
Normes et besoins minimaux - - - - -	14 - 20	3 - 4
Ressources utilisables dans les établissements humains -	21 - 24	4 - 5
La terre en tant que ressources - - - - -	25 - 32	5 - 6
Institutions appropriées aux établissements humains - -	33 - 38	6 - 7

GRANDS THEMES DE L'ACTION A ENTREPRENDRE A L'ECHELON NATIONAL

Introduction

1. Dans le présent document, on a tenté de préciser à quel point de l'évolution des idées sur le processus de développement se situe la Conférence sur les établissements humains et d'indiquer les rapports existant entre les grands thèmes et questions qu'ont définis le Secrétariat et le Comité préparatoire. Plusieurs de ces questions et thèmes font l'objet de documents d'information mis à la disposition des participants aux conférences régionales.
2. En résumé, on peut dire que les années 50 étaient placées sous le signe de la croissance. L'établissement d'une comptabilité nationale par un nombre de plus en plus grand de pays en voie de développement s'est accompagné de la fixation d'objectifs quantitatifs globaux, exprimés par le chiffre du PNB ou du PIB, total ou par habitant. On assimilait en général le développement économique à la croissance du produit national, la croissance étant considérée comme étant fonction des investissements, les investissements se limitaient en règle générale aux investissements "productifs", et ainsi de suite.
3. Au début des années 60, non seulement les théoriciens mais les planificateurs et les responsables des politiques économiques ont pris conscience des insuffisances d'une telle formule, ils ont constaté en effet une contradiction entre la réalisation d'objectifs quantitatifs (les miracles économiques) et une insatisfaction grandissante due aux répercussions d'une croissance anarchique et variant suivant les secteurs. Sous des noms différents, croissance et répartition, développement économique et social, etc., la notion de justice a été ainsi réintroduite dans ce schéma trop simpliste du processus de développement.
4. Ce qu'à apporté de nouveau la Conférence de Stockholm (et les travaux théoriques qui l'ont précédée, notamment la réunion de Founex) c'est d'avoir fait de la notion d'environnement - dont on avait jusqu'alors à peu près limité la portée aux inquiétudes provoquées par la pollution et autres maux de la société industrielle - une composante du développement intéressant, à divers titres, tous les pays du monde, qu'ils soient riches ou pauvres.
5. Les établissements humains sont par définition le lieu où vivent des êtres humains c'est-à-dire où ils jouissent d'une grande part des fruits de leur activité économique et exercent un choix entre les options sociales et culturelles qui leur sont offertes. Ce sont aussi les lieux où ils sont exposés aux manifestations les plus criantes de l'injustice : absence d'équité dans la répartition des revenus, inégalités dans l'accès aux services et facilités, différences dans les modes de vie, etc..
6. Les établissements humains doivent donc être considérés comme les lieux où les êtres humains ont la possibilité de réaliser leurs aspirations ou d'échouer dans cette quête. Leur extension peut être considérée comme positive, dans la mesure où elle diminue la pauvreté et l'isolation des ruraux et où elle amène dans les villes des ressources nouvelles, encore qu'insuffisamment exploitées, en énergie humaine et en compétences. Les activités de construction et d'amélioration des établissements humains permettent à la fois l'épanouissement et l'utilisation de cet élément humain.

7. Dans ces conditions, on peut dire qu'Habitat est une nouvelle conférence sur le développement c'est-à-dire une occasion de progresser légèrement dans la redéfinition des objectifs et modalités du développement ainsi que des responsabilités qui en découlent pour la communauté internationale.

Politiques nationales en matière d'établissements humains

8. Si l'on admet que l'objectif général de la Conférence Habitat est d'améliorer la qualité de vie pour tous les habitants des établissements humains, il va de soi que pour agir efficacement il faut d'abord formuler clairement les politiques nationales.

9. Il semblerait que l'ampleur des problèmes posés dans le monde entier par les établissements humains et la complexité des facteurs en jeu exigent non seulement des politiques nationales bien définies, mais aussi le recours à une planification et à une programmation intégrées - au lieu de l'approche fragmentée et sectorielle qui prévaut encore dans la plupart des pays - et la participation la plus large possible de toutes les couches de la société à la conception et à l'exécution des projets afin d'encourager les initiatives individuelles et collectives et de mobiliser au maximum les énergies.

10. En matière d'établissements humains, les problèmes essentiels semblent avoir pour causes la rapidité de la croissance démographique, l'ampleur sans précédent de l'exode rural, un peuplement anarchique, donc inefficace qui est en grande partie le fait d'un accident de l'histoire, l'insuffisance des budgets d'équipement et le coût de plus en plus élevé des services, la stagnation des campagnes et la dégradation croissante de l'environnement.

11. Il est inévitable que les politiques relatives aux établissements humains varient selon les pays en fonction de la conjoncture particulière de facteurs politiques, sociaux, économiques et culturels et des objectifs et aspirations de chacun en matière de développement. Ceci ne doit néanmoins pas les empêcher d'échanger des renseignements, d'encourager la coopération dans le domaine de la recherche et de s'assurer un appui international.

12. On peut considérer la formulation des politiques comme la condition préalable à l'élaboration de plans (propositions concrètes à exécuter en fonction d'un calendrier déterminé et conciliant des objectifs qui au départ risquaient d'être incompatibles) l'existence de plans étant à son tour indispensable à la mise au point de programmes et d'opérations (y compris la quantification des ressources nécessaires à leur exécution). De par la nature même des établissements humains, les politiques, plans et programmes doivent nécessairement avoir une dimension spatiale, d'où l'importance des plans nationaux, régionaux et locaux d'aménagement du territoire embrassant la totalité des établissements humains et hiérarchiquement reliés.

13. Les éléments d'une politique nationale unifiée des établissements humains pourraient notamment inclure :

a) L'énoncé précis des objectifs qui feraient partie intégrante d'une stratégie globale de développement national;

b) La fixation d'objectifs réalistes de croissance et de répartition de la population dans le cadre du réseau national d'établissements humains présents et futurs;

- c) L'adoption de directives à appliquer au niveau national, régional et peut-être même local pour déterminer où doivent être menées les principales activités économiques, compte tenu de leurs rapports mutuels possibles et souhaitables;
- d) La formulation d'objectifs quantitatifs et qualitatifs dans les principaux secteurs contribuant à créer des conditions de vie satisfaisantes dans les établissements humains : logement, services de base, transports, services sociaux, etc.;
- e) Une large répartition des responsabilités d'ordre législatif, financier et administratif entre les autorités nationales et locales, à tous les niveaux;
- f) La fixation de vastes objectifs à moyen et à long terme en matière de recherche, de développement et de formation.

Normes et besoins minimaux

14. L'objectif de la Conférence (comme on l'a noté au paragraphe 8) est d'améliorer la qualité de la vie pour tous les habitants des établissements humains. Pour ceci il faut absolument assurer aux couches de population les plus défavorisées de chaque société la satisfaction des besoins minimaux pour leur permettre de mener une existence digne et de bénéficier de divers débouchés et possibilités d'épanouissement. A l'échelon national, ces besoins minimaux doivent être définis et, dans la mesure du possible, quantifiés. Les plans et programmes visant à la réalisation de l'objectif général, qui est l'amélioration de la qualité de la vie doivent donner la priorité à la satisfaction de ces besoins minimaux. L'acceptation de la notion de normes et besoins minimaux est donc importante à double titre : car il s'agit à la fois d'engagements politiques de réaliser un objectif et d'instruments de mesure des progrès accomplis dans cette voie.

15. Il est indiscutable qu'il y a dans le monde beaucoup de gens qui vivent dans des conditions inacceptables pour les sociétés mêmes auxquelles ils appartiennent - ceci est quelquefois vrai de la majorité de la population d'un pays. La notion de pauvreté peut avoir un sens relatif dans différentes sociétés, mais elle a un sens absolu dans un cadre social et culturel donné, même si elle échappe à toute évaluation administrative précise.

16. Les besoins humains fondamentaux peuvent être classés en trois grandes catégories : biologiques, sociaux et émotionnels. Outre les besoins les plus élémentaires de survie (nourriture et abri) et les services de base (eau, éclairage, transports, éducation et santé), il y a aussi des facteurs comme le respect de la vie privée, la sécurité, la dignité, la mobilité, l'accès aux sites naturels, les besoins culturels, etc..

17. Les normes minima valables varient avec l'époque et les circonstances et suivant les pays et régions. Elle doivent être étroitement liées aux ressources disponibles dans chaque société, ainsi qu'aux facteurs géographiques, climatiques, politiques et sociaux. Elles doivent être souples et dynamiques afin de s'adapter à l'évolution économique et/ou au progrès technique.

18. Bien que l'on ait communément adopté des normes dans des domaines comme les besoins nutritionnels minimaux, l'éducation et la santé, et que l'on commence à en appliquer en matière d'environnement (pureté de l'air et de l'eau), on ne s'est jusqu'à présent que modérément intéressé à l'évaluation des besoins minimaux et de normes valables pour ce qui est des établissements humains, et presque toujours en se limitant au logement : seuil de surpeuplement, superficie habitable par

personne, présence des installations nécessaires, etc.. Qui plus est, ces normes, qui ont été établies dans des cadres sociaux et culturels étroits, sont presque inévitablement inspirées des valeurs et habitudes d'une classe dominante, qu'elle soit autochtone ou étrangère. On ne s'est guère préoccupé des autres besoins apparus dans ces systèmes complexes que sont les établissements humains, par exemple en établissant une corrélation entre le logement et le travail et les loisirs.

19. Il est nécessaire - et cela est extrêmement important - d'identifier et de quantifier des normes valables dans des sociétés qui ont eu jusqu'alors tendance à imiter les normes en vigueur dans les pays industrialisés (codes de la construction, réseaux de transports, systèmes d'éducation et de soins médicaux). Il faut reconnaître que cette tentative de copier les normes des pays industrialisés malgré un écart considérable entre les ressources disponibles et des différences quant à la nature et l'ampleur des problèmes a contribué à l'insuffisance fréquente des services et à l'émergence d'un double schéma de consommation, à l'encontre des intérêts de la majorité de la population.

20. Compte tenu de ce qui précède, il conviendrait d'agir dans les domaines suivants :

- a) Identification des besoins minimaux des établissements humains dans le cadre des priorités nationales, des systèmes de valeurs sociales et culturelles et des impératifs écologiques, grâce à un effort concerté de recherche et à la participation de tous les intéressés;
- b) Fixation de niveaux ou d'échelons mesurables dans la satisfaction de ces besoins, pour disposer de normes valables;
- c) Evaluation du présent degré d'application de ces normes pour chaque membre de la société et identification des principaux obstacles que rencontre cette application, en ce qui concerne notamment les problèmes des couches de population les plus défavorisées;
- d) Examen des principales techniques existantes qui permettraient d'appliquer des normes souhaitables et évaluation de leurs conséquences éventuelles en termes fonctionnels.

Ressources utilisables dans les établissements humains

21. Divers événements récents ont appelé l'attention du monde sur les problèmes fondamentaux concernant l'utilisation et la répartition des ressources, problèmes qui sont malheureusement présentés sous forme de crises : crise de l'énergie, crise alimentaire, crise du logement, etc.. Mais il faut savoir qu'il y a deux grands types de problèmes : des pénuries localisées, auxquelles il pourrait être remédié par une meilleure répartition des ressources existantes, et des pénuries mondiales, qui requièrent une modification radicale des schémas de consommation et des techniques. Toutes deux font intervenir des questions comme la diversité des modes de vie et l'inégalité d'accès aux ressources.

22. On admet de plus en plus que la "neutralité" des techniques est illusoire, particulièrement en ce qui concerne les pays en voie de développement, et que leur choix est souvent politique. C'est le cas pour le choix entre systèmes de production utilisant des techniques à forte intensité de capital ou au contraire de main-d'oeuvre.

23. Les techniques actuelles sont l'aboutissement d'un long processus de développement qui a ses origines dans les pays industrialisés de l'hémisphère nord. Il n'est pas dit qu'elles conviennent à une conjoncture différente, d'abord parce qu'elles sont déjà anciennes et ensuite parce qu'elles ont été mises au point pour répondre aux besoins d'autres sociétés.

24. En matière de ressources il faudra notamment prêter la plus grande attention en particulier dans les pays en voie de développement, aux points suivants :

a) Evaluation et, si possible, correction des effets nuisibles des systèmes de marché libre sur la répartition et l'utilisation des ressources dans les établissements humains;

b) Recherche et, lorsque cela paraît souhaitable, promotion de modes de vie différents à concrétiser dans de nouvelles formes d'établissements humains et des schémas de consommation plus rationnels;

c) Utilisation généralisée du facteur "coût social" dans la planification, la construction et la gestion des établissements humains, en mettant particulièrement l'accent sur les conséquences écologiques des diverses options et leur intérêt quant à la création d'emplois;

d) Promotion de la recherche - développement pour de nouvelles techniques dans les domaines essentiels relatifs aux établissements humains (énergie, transports urbains, logements, etc.), en mettant particulièrement l'accent sur la conservation des ressources peu abondantes et l'application de normes écologiques rationnelles.

La terre en tant que ressources

25. Il va sans dire que la terre constitue la ressource clef des établissements humains. Il s'agit en outre d'une ressource qui est absolument limitée, parce que d'une part elle est impossible à produire si ce n'est dans quelques rares contextes géographiques et que d'autre part elle n'est qu'indirectement affectée par la technique. Or, la croissance démographique, l'urbanisation et le développement économique ont provoqué dans ce domaine une demande qui s'accroît rapidement. Aussi la terre ne doit pas seulement être considérée du point de vue de la propriété mais aussi sous l'angle de l'utilisation qui en est faite.

26. Dans de nombreuses sociétés, la propriété privée est un puissant stimulant des investissements dont dépendent la croissance et la vitalité des établissements humains. C'est néanmoins à la propriété privée et insuffisamment réglementée des terrains urbains que l'on attribue des déséquilibres importants comme la spéculation, la valeur excessivement élevée des terrains, le manque de disponibilités dans les domaines où le besoin s'en fait le plus sentir et le mépris des fonctions sociales. L'on s'inquiète de plus en plus des effets connexes de cette situation sur le logement et les services publics, en particulier pour les couches de population les plus défavorisées.

27. Cette situation et ces inquiétudes ont suscité des pressions de plus en plus fortes en faveur de la propriété publique des terrains urbains, que ce soit à titre transitoire ou permanent, ou du moins d'une réglementation extrêmement stricte de la propriété privée par l'utilisation de limitations, d'impositions ou autres restrictions.

28. Dans toutes les sociétés, on considère qu'il est indispensable que les terrains destinés à certains usages soient propriété domaniale - par exemple autoroutes et systèmes de transport, bâtiments administratifs, établissements d'enseignement et services sanitaires, services d'utilité publique, parcs, etc.. Il semble probable qu'à l'avenir, à cause de la nécessité de planifier les établissements humains, il y aura de plus en plus de terrains urbains et périurbains propriété publique.

29. Les impératifs de la planification et d'une bonne répartition des terres en fonction de leur utilisation pourront également exiger un transfert de la propriété foncière du secteur privé au secteur public, avec ultérieurement un retour à la propriété privée, en particulier par le biais de la redistribution à des propriétaires utilisateurs. A cet égard, la propriété publique n'est pas considérée comme une fin en soi mais comme un moyen de réaliser des réformes sociales autant qu'économiques.

30. Les méthodes de récupération de la plus-value prise par un terrain à la suite d'une action publique (par exemple amélioration des services) en vue de son utilisation à des fins sociales présentent un intérêt particulier. Il existe déjà divers moyens fiscaux à cet effet, mais il faut encore en étudier l'efficacité, ainsi que celle d'autres méthodes.

31. Les méthodes d'acquisition au profit du secteur public diffèrent de pays à pays et de ville à ville (nationalisation, expropriation pour cause d'utilité publique, legs, confiscation, moyens de paiement, etc.) et il devient de plus en plus nécessaire de moderniser les structures juridiques, fiscales et administratives en cause et d'en créer de nouvelles.

32. En matière de propriété et d'utilisation de la terre il faudra notamment dans les années à venir :

- a) Promouvoir une planification intégrée des besoins futurs en terrains pour les établissements humains, en se préoccupant particulièrement des diverses utilisations possibles, des effets éventuels sur l'environnement et des besoins des masses;
- b) Analyser l'expérience acquise en matière de réglementation directe et indirecte d'utilisation des terrains dans les établissements humains, en s'intéressant particulièrement aux problèmes consistant à éliminer les abus de la propriété privée, à en faciliter le transfert au secteur public et à en utiliser la valeur ajoutée au profit de la collectivité;
- c) Evaluer les conséquences qu'auraient sur l'utilisation des terres l'adoption de divers schémas d'établissements humains, systèmes d'infrastructure et de transports et techniques de construction.

Institutions appropriées aux établissements humains

33. On admet dans l'ensemble les insuffisances des institutions existantes; mais il est plus difficile de déterminer comment les réformer ou les remplacer. Quoi qu'il en soit, deux aspects importants et connexes du problème seront la nécessité de disposer de cadres techniques et administratifs mieux formés et la nécessité de faire participer la population à la formulation des objectifs et des programmes visant à les réaliser.

34. Dans la plupart des pays, les institutions du secteur public chargées de la formulation des politiques et des plans et de l'application des programmes en matière d'établissements humains sont essentiellement de trois types : politique, financier et technique. Souvent - on peut même dire généralement - ces institutions sont totalement distinctes les unes des autres, bien qu'elles s'occupent des mêmes problèmes ou de problèmes voisins.

35. Si l'on veut, sur le plan national, intégrer la planification et l'exécution des programmes en matière d'établissements humains, il faudra réorganiser et/ou créer des structures institutionnelles capables de s'acquitter du rôle qui leur est attribué.

36. Dans certains cas il sera peut-être nécessaire d'établir une autorité responsable à tous les stades, du processus d'intégration des politiques, des plans et des programmes en matière d'établissements humains. Pour éviter les dangers inhérents à une centralisation excessive et à une prise de décisions arbitraire, ces institutions devront être conçues de façon à permettre au public d'examiner librement les politiques et stratégies en jeu, être suffisamment souples pour pouvoir s'adapter à l'évolution des besoins et de la situation et être accessibles aux communautés qu'elles desservent, la population ayant la possibilité de participer à la mise en oeuvre des solutions et à l'élaboration d'approches nouvelles.

37. Que l'on crée de nouvelles institutions ou que l'on redonne un nouvel élan aux institutions existantes, on aura de plus en plus besoin de techniciens et d'administrateurs connaissant parfaitement tous les aspects de la planification et de la gestion des établissements humains. La formation de ces cadres constituera une activité d'appui indispensable à l'élaboration de toutes les activités des établissements humains. Qui plus est, on considère qu'il est extrêmement important que les programmes de formation mettent l'accent sur les potentialités des établissements humains et sur la nécessité de mettre au point des solutions novatrices, ayant un caractère autochtone.

38. L'action à entreprendre pour mettre en place les institutions appropriées devrait :

- a) Refléter une conception intégrée en matière de politique des établissements humains par une intégration parallèle des institutions chargées de l'élaboration des politiques et des aspects financiers et techniques des établissements humains;
- b) Encourager la réforme des institutions existantes et, si nécessaire, la création de nouvelles institutions afin d'assurer la participation du public à la prise de décision et à l'application des politiques en matière d'établissements humains;
- c) Fournir, en organisant les programmes de formation voulus, un personnel compétent aux institutions s'occupant d'établissements humains aux échelons national, régional et local, dans les disciplines techniques et administratives nécessaires.